

Αποκέντρωση εθνικών πολιτικών απασχόλησης ή περιφερειακή πολιτική απασχόλησης; Αναπτύσσοντας ένα περιφερειακό σχέδιο δράσης για την απασχόληση στην Κεντρική Μακεδονία

Μιλτιάδης Σταμπουλής*,
Γρηγόριος Ζαρωτιάδης**

Περίληψη

Οι συγγραφείς του άρθρου συμμετέχοντας σε ομάδα εμπειρογνομόνων για την κατάρτιση Περιφερειακού Σχεδίου Δράσης για την Απασχόληση (ΠΕΣΔΑ) στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, ήρθαν αντιμέτωποι με το βασικό δίλημμα της άσκησης πολιτικών με τοπικό προσανατολισμό: αποκέντρωση εθνικών στρατηγικών απασχόλησης ή ανάπτυξη περιφερειακής πολιτικής απασχόλησης, σχεδιασμένης από τα κάτω και σύμφωνα με τις ιδιαίτερες απαιτήσεις των τοπικών κοινωνιών; Το άρθρο περιλαμβάνει αρχικά μια βιβλιογραφική επισκόπηση, προκειμένου να συγκριθούν θετικές και αρνητικές πτυχές των δύο εναλλακτικών πολιτικών. Ακολουθεί η μεθοδολογία σχεδιασμού ΠΕΣΔΑ, η προτεινόμενη δομή και λειτουργία του, καθώς και οι τεχνικές αξιολόγησης του σχεδιασμού και της υλοποίησής του. Τέλος παρατίθενται συμπεράσματα σχετικά με την αναγκαιότητα εφαρμογής ουσιαστικής περιφερειακής πολιτικής απασχόλησης στην Ελλάδα.

* Ο δρ. Μιλτιάδης Σταμπουλής είναι ειδικός επιστήμονας στο Τμήμα Κοινωνικής και Εκπαιδευτικής Πολιτικής στο Πανεπιστήμιο Μακεδονίας.

** Ο δρ. Γρηγόριος Ζαρωτιάδης είναι λέκτορας στο Τμήμα Οικονομικών Επιστημών στο Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων.

1. Εισαγωγή

Ο πολυδιάστατος ποιοτικός χαρακτήρας των κοινωνικοοικονομικών προβλημάτων συνιστά την κυριότερη δυσκολία τους, αλλά ταυτόχρονα αποτελεί ιδιαίτερη πρόκληση όσον αφορά στον τρόπο προσέγγισης. Ιδιαίτερα δε στο ζήτημα των πολιτικών απασχόλησης όλο και περισσότερο κερδίζει έδαφος η ανάγκη εμπειριστωμένης διερεύνησης των τοπικών-περιφερειακών αγορών εργασίας, η οποία αναδεικνύει μια σειρά παραμέτρων όπως:

- το εύρος των δυνατοτήτων της κινητικότητας της προσφοράς και ζήτησης εργασίας σε συγκεκριμένο γεωγραφικό χώρο,
- η φύση του τοπικού συστήματος επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης σε ό,τι αφορά την ποιότητα των εκροών ανθρωπίνων πόρων προς την αγορά εργασίας,
- ο διαρθρωτικός ρόλος των πολιτικών απασχόλησης των τοπικών επιχειρήσεων σε ό,τι αφορά τη λειτουργία της αγοράς εργασίας,
- η συμβολή των κοινωνικών εταίρων και άλλων εμπλεκόμενων τοπικών φορέων στη διαμόρφωση των ιδιαιτεροτήτων και διαφοροποιήσεων στις επιμέρους αγορές εργασίας,
- ο ρόλος των διοικητικών γεωγραφικών διαιρέσεων ως τρόπου οριοθέτησης των τοπικών αγορών εργασίας¹.

Μόνο έτσι είναι δυνατόν να προσδιοριστούν συγκεκριμένοι και κατά προτίμηση ποσοτικοί στόχοι, όσο το δυνατόν πιο αντικειμενικοί και προσαρμοσμένοι στις ιδιαίτερες ανάγκες της κάθε τοπικής αγοράς εργασίας.

Όμως, μιλώντας για τοπική αγορά εργασίας υποθέτουμε ότι υπάρχει μια ζώνη γεωγραφικά προσδιορισμένη, στην οποία η προσφορά και η ζήτηση εργασίας διαμορφώνονται σύμφωνα με τους μηχανισμούς της αγοράς. Από θεωρητική άποψη, η προσέγγιση αυτή προϋποθέτει ότι η έννοια της τοπικής αγοράς καλύπτει την παραπάνω υπόθεση. Αλλά, οι οικονομολόγοι της εργασίας όλο και περισσότερο θεωρούν την τοπική αγορά εργασίας ως ένα τοπικό σύστημα απασχόλησης, αποκλίνοντας από την νεοκλασική προσέγγιση². Έτσι, η τοπικά προσδιορισμένη ανάλυση της αγοράς εργασίας αναδεικνύει την απόρριψη των βασικότερων υποθέσεων του παραδοσιακού μοντέλου, όπως η διαφάνεια και η ανεξάρτητη μεταξύ τους λειτουργία της προσφοράς και της ζήτησης. Στην πρώτη περίπτωση αναγνωρίζεται η ύπαρξη της ατελούς και ασύμμετρης πληροφόρησης στις τοπικές ζώνες, όπου οι οικονομι-

κοί και κοινωνικοί πρωταγωνιστές έχουν άριστη πρόσβαση στις πληροφορίες. Στη δεύτερη περίπτωση, οι προσεγγίσεις στο τοπικό επίπεδο δείχνουν ότι η τοπική διαθεσιμότητα σε εργατικό δυναμικό επηρεάζει ταυτόχρονα τις επιλογές στην οργάνωση της εργασίας και αυτές με τη σειρά τους τη χωροθέτηση δραστηριοτήτων και άρα των θέσεων απασχόλησης. Η προσφορά και η ζήτηση εργασίας, φαίνονται λοιπόν έντονα αλληλοεξαρτώμενες στο τοπικό επίπεδο ανάλυσης, όπου ο βαθμός και οι μορφές αυτής της αλληλεξάρτησης διαφοροποιούνται σύμφωνα με το εύρος και τα χαρακτηριστικά του διαθέσιμου εργατικού δυναμικού. Έτσι, η επιλογή της έννοιας του συστήματος για τη λειτουργία των τοπικών αγορών εργασίας, η οποία θα μπορούσε να υιοθετηθεί και στη δική μας περίπτωση, προϋποθέτει την αλληλεξάρτηση με το τοπικό σύστημα εκπαίδευσης και κατάρτισης και τον καθοριστικό ρόλο των στρατηγικών απασχόλησης των επιχειρήσεων.

Λαμβάνοντας υπόψη ότι ένα σύνολο επιμέρους τοπικών αγορών εργασίας συνθέτουν μία περιφερειακή αγορά εργασίας, εκτιμούμε ότι αυτή αποτελεί κατάλληλο μέγεθος σχεδιασμού και προγραμματισμού πολιτικών απασχόλησης, περισσότερο εξειδικευμένων των αντίστοιχων σε εθνικό επίπεδο. Η προσέγγιση αυτή συνάδει με τις ευρύτερες αντιλήψεις για την εφαρμογή και αξιολόγηση πολιτικών απασχόλησης στον ευρωπαϊκό χώρο, όπου η περιφέρεια χρησιμοποιείται ως το καταλληλότερο γεωγραφικό επίπεδο αποτίμησης στόχων και καταλληλότητας των διαφόρων πολιτικών απασχόλησης, αναδεικνύοντας διαφορετικές ταχύτητες και επιδόσεις μεταξύ τους. Στο σημείο αυτό, αξιοσημείωτος είναι ο γενικότερος προβληματισμός σχετικά με την ισορροπία του μείγματος των πολιτικών στα διάφορα επίπεδα παρέμβασης: Στο εθνικό επίπεδο, υιοθετούνται οι γενικοί στόχοι και οι κατευθυντήριες γραμμές των πολιτικών απασχόλησης, με βάση και τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας, στο περιφερειακό επίπεδο εξειδικεύεται ο σχεδιασμός των πολιτικών αυτών, ενώ σε νομαρχιακό-τοπικό επίπεδο προκύπτει η διαχείριση και η εφαρμογή με τη μορφή κυρίως ολοκληρωμένων παρεμβάσεων.

Κατ' αυτόν τον τρόπο για την ολοκληρωμένη προσέγγιση του σχεδιασμού πολιτικών απασχόλησης σε περιφερειακό επίπεδο πρέπει η σχετική μεθοδολογία να λάβει υπόψη της τον προβληματισμό με όρους κατάτμησης των αγορών εργασίας, τη συζήτηση γύρω από την αποκέντρωση εθνικών πολιτικών απασχόλησης ή την κατάρτιση αυτόνομων περιφερειακών πολιτικών απασχόλησης, καθώς και τα θέματα αξιολόγησης των πολιτικών απασχόλησης.

1.1. Κατάτμηση της αγοράς εργασίας

Το φαινόμενο της κατάτμησης της αγοράς εργασίας δεν είναι νέο και αποτελεί εδώ και καιρό³ ένα από τα πιο σημαντικά θέματα θεωρητικής αλλά και εμπειρικής διερεύνησης. Στο πλαίσιο της ευρύτατης σχετικής βιβλιογραφίας που έχει αναπτυχθεί, για τις ανάγκες του παρόντος άρθρου έχουν ιδιαίτερη σημασία νεότερες αναφορές⁴ που αναδεικνύουν την πολυδιάστατη φύση του φαινομένου, όπως αυτή προσδιορίζεται στις σύγχρονες κοινωνίες από τις παρακάτω παραμέτρους:

- διαφοροποίηση μεταξύ μεγάλων και μικρομεσαίων επιχειρήσεων σε σχέση με τον τρόπο οργάνωσης της εργασίας και διοίκησης των ανθρωπίνων πόρων τους,
- αναπτυγμένοι κλάδοι και κλάδοι σε κρίση σε σχέση με τη διαχείριση του ανθρωπίνου δυναμικού,
- εμφάνιση έντονου δυϊσμού στο εσωτερικό των κλάδων με ανάδυση σημαντικών διαφοροποιήσεων στο βαθμό ενσωμάτωσης του ανθρώπινου δυναμικού,
- ταυτόχρονη παρουσία μιας πρωτογενούς προστατευμένης αγοράς εργασίας και μιας δευτερογενούς εκτεθειμένης στις διακυμάνσεις της προσφοράς και της ζήτησης,
- εξωτερίκευση εργασιών από τις επιχειρήσεις και ανάπτυξη των ειδικών μορφών απασχόλησης που διαφοροποιούνται από την κλασική σχέση εργασίας αορίστου χρόνου.

Η διαμόρφωση περιφερειακής στρατηγικής για την απασχόληση οφείλει να λάβει υπόψη τις παραπάνω παραμέτρους μέσα από τη γεωγραφική διάσταση των σχετικών ζητημάτων, η οποία εντείνει πολλές φορές τα προβλήματα απασχόλησης, εάν αυτά τεθούν και κάτω από το πρίσμα των περιφερειακών ανισοτήτων. Έτσι κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί κανείς στις συναλλαγές της αγοράς εργασίας σε σχέση με το χώρο:

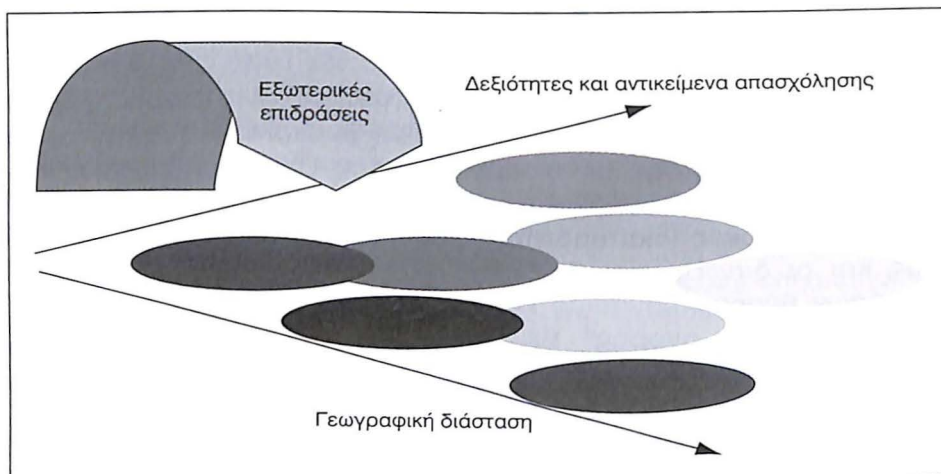
- Αν και η κινητικότητα των κεφαλαίων και παραγωγικών επενδύσεων έχει ενταθεί λόγω του φαινομένου της παγκοσμιοποίησης, η κινητικότητα των ανθρωπίνων πόρων δεν είναι του αντίστοιχου επιπέδου λόγω της μακρόχρονης ιστορικότητας της σχέσης του γεωγραφικού χώρου και της εργασίας.
- Ταυτόχρονα η αγορά εργασίας χαρακτηρίζεται από σχετικά βαθιά κατάτμηση ως προς το περιεχόμενο της απασχόλησης, η οποία εντείνεται διαρκώς λόγω της αυξανόμενης ανάγκης για εξειδίκευση που ενισχύει τη γεωγραφική διαφοροποίηση των μεταβλητών της αγοράς εργασίας.

- Επίσης, οι πρακτικές των κοινωνικών και οικονομικών πρωταγωνιστών σε μία τοπική αγορά εργασίας στη σημερινή εποχή καθίστανται όλο και περισσότερο σημαντικές, όσον αφορά στις επιδόσεις και τη διάρθρωση της κάθε μιας⁵.

Έτσι, οι πολλαπλές ιδιαιτερότητες του συντελεστή παραγωγής ανθρώπινη εργασία συνιστούν μια ακόμη δυσκολία στη χρήση της κλασικής προσέγγισης με τα εργαλεία της ζήτησης και της προσφοράς σε εθνική τουλάχιστον διάσταση. Και αυτό γιατί οι τοπικές-περιφερειακές ιδιαιτερότητες στη ρύθμιση των σχέσεων εργασίας και οι διαφοροποιήσεις στο αντικείμενο απασχόλησης των διαφόρων θέσεων εργασίας καταδεικνύουν την ανυπαρξία μιας ενιαίας συνολικής αγοράς⁶. Βέβαια, η αδυναμία της (νεο)κλασικής προσέγγισης να απαντήσει ικανοποιητικά στα ζητήματα της «αγοράς εργασίας» δεν περιορίζεται στο φαινόμενο της κατάρτισης. Ακόμη και για τις κατατημένες επιμέρους συζεύξεις προσφοράς και ζήτησης εργασίας, προσδιορισμένες σε μια συγκεκριμένη γεωγραφική ενότητα και για συγκεκριμένα αντικείμενα απασχόλησης, οι δυνάμεις της κλασικά νοούμενης αγοράς δεν βρίσκουν απόλυτη εφαρμογή⁷. Η ζήτηση εργασίας μπορεί κάλλιστα να ακολουθεί πολλές ανορθόδοξες τάσεις⁸, ενώ και η προσφορά εργασίας διαφέρει πολύ από την παραδοσιακή εικόνα με τη θετική τάση⁹.

Είναι, λοιπόν, περισσότερο δόκιμο να μιλήσει κανείς με όρους τοπικών ημιαυτόνομων και αλληλοσυνδεόμενων συστημάτων απασχόλησης, των οποίων ο συνδετικός κρίκος αποτελείται από γενικές ρυθμίσεις και πολιτικές σε εθνικό επίπεδο: συλλογικές συμβάσεις εργασίας, εθνικές πολιτικές απασχόλησης και εκπαίδευσης-κατάρτισης, εθνικές στρατηγικές κοινωνικής πολιτικής, πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης που επηρεάζουν τα συγκριτικά ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα κάθε περιοχής και κάθε τοπικής οικονομικής δραστηριότητας κ.λπ. Έτσι, τα τοπικά συστήματα απασχόλησης μπορούν να συσχετίζονται με τα λεγόμενα τοπικά παραγωγικά συστήματα όπου αναπτύσσεται ανάμεσα στις επιχειρήσεις ενός γεωγραφικού χώρου ένα σύνολο σχέσεων, οικονομικών και κοινωνικών, και όπου δημιουργούνται ιστορικοκοινωνικά οι σχετικές ρυθμίσεις και οι θεσμοί αναπαραγωγής και ανανέωσης αυτών των δύο παράλληλα λειτουργούντων συστημάτων. Οι κοινωνικοί και οικονομικοί πρωταγωνιστές στο εσωτερικό των δύο συστημάτων αποδέχονται ένα σύνολο αρχών και θεσμών λειτουργίας τους, μέσω των οποίων καθίστανται αμοιβαία αναγνωρίσι-

Διάγραμμα 1
Τοπικά ημιαυτόνομα συστήματα απασχόλησης



μοι¹⁰. Η εικόνα συντίθεται στο σύνολό της με τον επηρεασμό των τοπικών συστημάτων παραγωγής και απασχόλησης από τις υπερ-εθνικές εξελίξεις στο διεθνή καταμερισμό εργασίας και στην τεχνολογία, οι οποίες συνδιαμορφώνουν, όλο και περισσότερο τις συνθήκες απασχόλησης, όπως τις γνωρίζουμε στο πλαίσιο κάθε ξεχωριστής περιοχής και κάθε επαγγελματικής δραστηριότητας τοπικά προσδιορισμένες.

Ενδιαφέρον παράδειγμα αποτελούν οι μητροπολιτικές περιοχές και τα μεγάλα αστικά κέντρα, όπως η Θεσσαλονίκη στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, όπου παρατηρούνται έντονες διαφοροποιήσεις των λογικών διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού των επιχειρήσεων, σύμφωνα με το μέγεθός τους, τον τρόπο οργάνωσής τους, τις αγορές τους, τα δίκτυά τους κ.λπ. Έτσι, αυτές οι λογικές προσδιορίζουν διαφοροποιημένα συστήματα απασχόλησης, στο εσωτερικό μιας μητροπολιτικής περιοχής όπου πρέπει να διαμορφωθούν συνθετικές περιφερειακές πολιτικές απασχόλησης που θα λάβουν υπόψη τους τη διαφορετικότητα των εγκατεστημένων επιχειρήσεων, ενσωματώνοντάς την σε μια συνολική λογική οικονομικής και χωρικής ανάπτυξης. Έτσι, σημαντικό ρόλο, στο παράδειγμα αυτό, μπορούν να παίξουν ο βαθμός αρμοδιοτήτων για τις πολιτικές απασχόλησης σε περιφερειακό επίπεδο και η δυνατότητα επεξεργασίας δεικτών προσαρμοσμένων στην ανάλυση των χωρικών διαφοροποιήσεων στην απασχόληση¹¹.

Ο παραπάνω προβληματισμός και η πολυπλοκότητα που αναδύει το πλέγμα των αλληλεξαρτούμενων τοπικών συστημάτων απασχόλησης πρέπει να ληφθεί υπόψη για τον επιτυχή σχεδιασμό και την εφαρμογή μιας περιφερειακής στρατηγικής για την απασχόληση. Ζητούμενο στις ακόλουθες σελίδες είναι η ανάπτυξη μιας συγκεκριμένης μεθοδολογίας που θέλει να προσαρμόσει τον τρόπο με τον οποίο σχεδιάζεται και υλοποιείται η πολιτική απασχόλησης στις νεότερες θεωρητικές αναφορές και εμπειρικές ενδείξεις ως προς τα χαρακτηριστικά της απασχόλησης και τους κανόνες που διέπουν την εξέλιξή της.

1.2. Αποκέντρωση εθνικών πολιτικών απασχόλησης ή περιφερειακή πολιτική απασχόλησης;

Η προηγούμενη ανάλυση καταδεικνύει έναν νέο τρόπο θεώρησης των προβλημάτων της ανεργίας και της απασχόλησης, καθώς προκύπτει σαφώς η ανάγκη εφαρμογής ενεργών πολιτικών απασχόλησης, οι οποίες όμως θα σχεδιάζονται και θα υλοποιούνται σε πλήρη συνάφεια τόσο με τα τοπικά χαρακτηριστικά και δεδομένα μιας περιοχής όσο και με τις εξωτερικές κοινωνικοοικονομικές συνιστώσες που την επηρεάζουν. Επίσης, την τελευταία δεκαετία, καθιερώθηκε ως απαραίτητη πρακτική η εξατομικευμένη αντιμετώπιση ανέργων και εργαζομένων, ακριβώς λόγω του διαφοροποιημένου προφίλ δεξιοτήτων και ικανοτήτων που κάθε μονάδα του εργατικού δυναμικού εμφανίζει. Στην προσπάθεια για περιορισμό των παθητικών πολιτικών απασχόλησης και καθιέρωση των ενεργητικών πολιτικών, έγιναν εγχειρήματα όχι μόνο για το θεσμικό εκσυγχρονισμό του ΟΑΕΔ, μέσω της λειτουργίας των Κέντρων Προώθησης στην Απασχόληση, αλλά και την εφαρμογή ολοκληρωμένων παρεμβάσεων υπέρ των ανέργων, με κύριο χαρακτηριστικό τους την εξατομικευμένη προσέγγισή τους. Η έννοια της τοπικότητας αποτελεί βασική αρχή ανάπτυξης των ολοκληρωμένων παρεμβάσεων, καθώς αναγνωρίζεται ο σημαντικός ρόλος της τοπικής διάστασης του παραγωγικού συστήματος, της αγοράς εργασίας και της μορφής διοίκησης/διαχείρισης. Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι, τα προγράμματα τοπικής εμβέλειας και οι πολιτικές αντιμετώπισης της ανεργίας έχουν ως αποδέκτες κατά κύριο λόγο τους ανέργους αλλά και τον κοινωνικό, πολιτικό, θεσμικό και πολιτιστικό περίγυρο των τοπικών κοινωνιών¹². Στο πλαίσιο αυτό, οι τοπικές πολιτικές απασχόλησης ολοκληρωμένου χαρακτήρα μπορούν να ανταποκριθούν παράλληλα και στις ιδιαι-

τερότητες του τοπικού κοινωνικού ιστού, λαμβάνοντας υπόψη την πιθανή ύπαρξη ευπαθών κοινωνικών ομάδων με ειδικά χαρακτηριστικά και ανάγκες, που χρήζουν εξειδικευμένης μεταχείρισης για την (επαν)ένταξη και παραμονή τους στην οικονομική ζωή.

Έτσι ζητούμενο είναι ο σχεδιασμός *ολοκληρωμένων παρεμβάσεων* σε περιφερειακό-τοπικό επίπεδο, όπου ο χαρακτηρισμός «ολοκληρωμένες» αφορά:

- τόσο στη συνολική αντιμετώπιση των ιδιαιτεροτήτων και αναγκών διαφορετικών κατηγοριών ανθρωπίνου δυναμικού, με κριτήριο το βαθμό δυσκολίας πρόσβασης, παραμονής αλλά και προσαρμογής του στην αγορά εργασίας, με την αντίστοιχη συνδυασμένη χρήση ποικίλων εργαλείων υποστήριξης
- όσο και στον ολοκληρωμένο σχεδιασμό αναπτυξιακών παρεμβάσεων στην κάθε περιοχή, στο πλαίσιο των ορθολογικά οριοθετημένων συστημάτων απασχόλησης, με το συνδυασμό ενεργών πολιτικών απασχόλησης και ανταγωνιστικών πολιτικών ενίσχυσης συγκριτικών πλεονεκτημάτων της περιοχής, ως γενικότερες παρεμβάσεις που επιδρούν στη λειτουργία του συγκεκριμένου τοπικού συστήματος απασχόλησης¹³.

Στο πλαίσιο αυτό, μέσω των ολοκληρωμένων παρεμβάσεων που ενσωματώνουν τεχνικές εξατομικευμένης προσέγγισης των ενδιαφερομένων, είναι δυνατόν να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα των επιμέρους τοπικών συστημάτων απασχόλησης που συνθέτουν μια περιφερειακή αγορά εργασίας. Με μία ολοκληρωμένη παρέμβαση επιχειρείται η εφαρμογή πολλαπλών εργαλείων ενεργού πολιτικής απασχόλησης σε συνδυασμό με τις κεντρικά ή τοπικά υιοθετούμενες αναπτυξιακές πολιτικές για τις περιοχές εκείνες που αναμένεται να τονώσουν τη ζήτηση εργατικού δυναμικού από τις επιχειρήσεις. Έτσι, η διαφοροποίηση των χαρακτηριστικών του ανθρώπινου δυναμικού και οι ιδιαιτερότητες των τοπικών συστημάτων απασχόλησης θέτουν την πολιτεία αντιμέτωπη με το ζήτημα της προσαρμογής των πολιτικών απασχόλησης και ανάπτυξης στο τοπικό πλαίσιο. Συνεπώς, τα πρώτα εγχειρήματα μιας τέτοιας προσαρμογής αφορούσαν στην τοπική εφαρμογή εθνικών πολιτικών, με τη μέθοδο των «αποκεντροποιημένων» διαδικασιών, πρακτικών και εργαλείων.

Ο προβληματισμός αναφορικά με την αποκέντρωση των εθνικών πολιτικών ή το σχεδιασμό αυτόνομων περιφερειακών πολιτικών αποτέλεσε αντικείμενο εκτενούς μελέτης¹⁴ των ερευνητικών κέντρων CERVΛ και CEREQ και του Ινστιτούτου Δημόσιας Οικο-

νομίας IDEP, σχετικά με την αποτίμηση της γεωγραφικής διάστασης της εφαρμογής πολιτικών απασχόλησης στη Γαλλία, από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 μέχρι σήμερα. Έτσι, αξιολογήθηκε η εξέλιξη των δημόσιων πολιτικών απασχόλησης σε σχέση με τον προαναφερόμενο προβληματισμό: Αποκέντρωση των σχεδιασμένων εθνικά πολιτικών απασχόλησης ή περιφερειακές πολιτικές απασχόλησης σχεδιασμένες «από τα κάτω» και καθοδηγούμενες από τους τοπικούς κοινωνικούς εταίρους και πρωταγωνιστές. Βασικό συμπέρασμα της μελέτης, που αφορούσε στη διαδικασία μετάβασης από τη μία πρακτική προς την άλλη στη Γαλλία είναι ότι, η αντικειμενική ανάγκη μιας στρατηγικής για την απασχόληση, όσο το δυνατό καλύτερα προσαρμοσμένης στις τοπικές ιδιαιτερότητες κινητοποίησε σε περιφερειακό, νομαρχιακό και τοπικό επίπεδο, πολλούς κοινωνικούς πρωταγωνιστές, οι οποίοι λειτουργούν στο πλαίσιο διαφορετικών θεσμικών λογικών και με διαφοροποιημένες επαγγελματικές νοοτροπίες απέναντι στα ζητήματα.

Ωστόσο, οι συνθήκες των τελευταίων δύο δεκαετιών δεν ήταν αρκετές για να εγκαθιδρυσουν μια πραγματική συνέργια μεταξύ των κοινωνικών πρωταγωνιστών¹⁵. Ιστορικά, οι πολιτικές απασχόλησης στη Γαλλία ήταν καθοδηγούμενες από μια λογική παρεμβάσεων σε κατηγορίες κοινού (επιμέρους ομάδες στόχους), η οποία ανταποκρινόταν στην ανάγκη του κράτους να καταπολεμήσει στο κοινωνικό επίπεδο την αύξηση της διαρθρωτικής ανεργίας των τελευταίων δεκαετιών. Έτσι, λαμβάνοντας λιγότερο υπόψη το ζήτημα της γεωγραφικής διάστασης στη φάση του σχεδιασμού, αναπτύχθηκαν οι εφαρμογές κεντρικά σχεδιασμένων εθνικών πολιτικών σε τοπικό επίπεδο.

Πράγματι, η αναγνώριση των προηγούμενων αναφορών περί ετερογένειας του ανθρώπινου δυναμικού και διαφοροποίησης των τοπικών αγορών εργασίας, τοποθέτησαν τον κρατικό μηχανισμό μπροστά στην αυξανόμενη αναγκαιότητα της εξατομικευμένης προσέγγισης και της προσαρμογής στις τοπικές ιδιαιτερότητες. Η προσπάθεια αυτή περιοριζόταν αρχικά στην τοπική εφαρμογή της εθνικής πολιτικής απασχόλησης: αποκέντρωση των δράσεων των υπηρεσιών, συντονισμένη διαχείριση των μέτρων από το εθνικό προς το τοπικό επίπεδο, ανάπτυξη τοπικών εταιρικών σχέσεων κ.λπ. Όμως, η διάδοση αυτών των μορφών αποκέντρωσης των πολιτικών απασχόλησης οδήγησε σταδιακά στις τελευταίες προγραμματικές περιόδους σε μία πραγματικά περιφερειακή-τοπική διαχείριση των θεμάτων απασχόλησης.

Ωστόσο, η οπτική της γεωγραφικής διάστασης δεν ήταν ποτέ

εξ ολοκλήρου απούσα, παρότι κυριαρχούσε στις πολιτικές απασχόλησης η λογική παρέμβασης σε κατηγορίες κοινού (ομάδες στόχου). Αυτές μπορεί να επικεντρώθηκαν τη δεκαετία του 1990 στους δύο καθιερωμένους άξονες παρέμβασης:

- εφαρμογή ειδικών πολιτικών απασχόλησης επικεντρωμένων σε διαφορετικές κατηγορίες κοινού (ομάδες στόχου)
- παράλληλη ανάπτυξη γενικών πολιτικών αποκλιμάκωσης της ανεργίας, μέσω της επιδότησης θέσεων απασχόλησης και μείωσης του σχετικού κόστους εργασίας, με αποδέκτη την επιχειρηματική κοινότητα.

Σταδιακά προστέθηκε και ένας τρίτος άξονας παρέμβασης: η λεγόμενη πολιτική *προώθησης της απασχόλησης*, η οποία σχετίζει την απασχόληση με την τοπική ανάπτυξη συνδέοντας λειτουργικά τη μακροοικονομική παρέμβαση του κράτους στην αγορά εργασίας σε εθνικό επίπεδο με μία μικρο-μεσοοικονομική προσέγγιση τοπικών πρωτοβουλιών απασχόλησης, μέσω ανάπτυξης υπηρεσιών γειννίας για τη στήριξη της απασχόλησης και υποστήριξης τοπικών εταιρικών σχημάτων δράσης. Έτσι, χαρακτηριστικό της συγκεκριμένης στρατηγικής είναι η ανάδειξη μίας λογικής σχεδίου (project), διαχειριζόμενου σε τοπικό επίπεδο, αποβλέποντας στη δημιουργία θέσεων εργασίας, που να ανταποκρίνονται σε ανάγκες τοπικά προσδιορισμένες. Ο τελευταίος άξονας παρέμβασης σχετικά με τις πολιτικές προώθησης της απασχόλησης ευνοήθηκε από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, από την υιοθέτηση και τη θεσμική κατοχύρωση πολιτικών αποκέντρωσης και περιφερειακής ανάπτυξης. Κατά αυτόν τον τρόπο αναπτύχθηκε ο σχεδιασμός μιας αυτονομημένης περιφερειακής πολιτικής απασχόλησης: η μεθοδολογία της στρατηγικής και των επιμέρους πολιτικών απασχόλησης αναπτύσσεται με ευθύνη της περιφερειακής διοίκησης, ενώ αποκεντρώνεται πλήρως η δράση των υπηρεσιών απασχόλησης στο πλαίσιο ολοκληρωμένων παρεμβάσεων σε τοπικό επίπεδο και στη βάση διάκρισης των επιπέδων παρέμβασης. Η αποτελεσματικότητα των αυτόνομων περιφερειακών πολιτικών απασχόλησης στη Γαλλία, μετά από μία υπερπενταετή ευρεία και θεσμικά κατοχυρωμένη εφαρμογή, αποτιμήθηκε στα αντίστοιχα Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Απασχόληση της χώρας. Ενδεικτικά αναφέρεται στο σχέδιο του 1999, η πτώση της ανεργίας και η μείωση των εγγεγραμμένων ανέργων κατά 150.000, με συνολική αύξηση της απασχόλησης κατά 400.000 θέσεις εργασίας, το διάστημα 1998-1999. Η βελτίωση αυτή συσχετίζεται με τη θεσμική και νομική κα-

τοχύρωση των αποκεντρωμένων πολιτικών απασχόλησης και την εξάπλωση των υπηρεσιών «γεινίασης» στη στήριξη της απασχόλησης¹⁶.

Με βάση την παραπάνω εμπειρία από το γαλλικό παράδειγμα, απαραίτητα μέσα για την υλοποίηση μιας ουσιαστικής περιφερειακής πολιτικής απασχόλησης είναι τα περιφερειακά εργαλεία διαγνωστικής (π.χ. Περιφερειακά Παρατηρητήρια Απασχόλησης), τα περιφερειακά σχέδια δράσης για την απασχόληση (ΠΕΣΣΔΑ) και οι αντίστοιχες ολοκληρωμένες παρεμβάσεις που περιλαμβάνονται σε ένα ΠΕΣΣΔΑ.

Βέβαια από τη συγκεκριμένη εξέλιξη δεν λείπουν και σχετικά μειονεκτήματα. Οι αξιολογήσεις που αναφέρονται σε σχετικές μελέτες¹⁷ αναδεικνύουν τις παρακάτω δυσκολίες:

- το ζήτημα εσωτερικής συνοχής των τοπικών εταιρικών συμπράξεων των ολοκληρωμένων παρεμβάσεων,
- η έλλειψη συγχρονισμού ανάμεσα στις διαδικασίες αποκεντρωμένης λειτουργίας αρμόδιων υπηρεσιών,
- η ανεπαρκής λειτουργία της σχέσης της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης με την απασχόληση,
- η ποιότητα της συνεργασίας μεταξύ των κοινωνικών πρωταγωνιστών,
- ο βαθμός ευαισθητοποίησης των εμπλεκομένων,
- οι πιθανές επιδεινώσεις των μεγεθών των επιμέρους τοπικών αγορών εργασίας και οι τάσεις για επανασυγκεντροποίηση των πολιτικών απασχόλησης,
- τα ζητήματα των ασύγχρονων διαδικασιών αποκεντρωμένης δράσης διαφορετικών αρμόδιων υπηρεσιών,
- ο ανταγωνισμός ανάμεσα στην κεντρική και την αυτοδιοικητική λογική του σχεδιασμού των πολιτικών απασχόλησης.

Όμως, μια περιφερειακή πολιτική απασχόλησης συχνά συναντά δυσκολίες και στο επίπεδο της οριοθέτησης των επιμέρους τοπικών αγορών εργασίας, τις οποίες εξυπηρετεί. Σε μία χώρα όπως η Ελλάδα, με μακρά παράδοση συγκεντρωτισμού, οι κύριες διοικητικές διαιρέσεις (Δήμοι, Νομαρχίες, Περιφέρειες) ανταποκρίνονται και στις σχετικές στατιστικές μεθοδολογίες γύρω από τα μεγέθη της αγοράς εργασίας. Το γεγονός αυτό εμποδίζει την οριοθέτηση των τοπικών αγορών εργασίας με άλλα συνθετότερα κριτήρια, κυρίως σε επίπεδο μικρότερο του Νομού. Στο πλαίσιο αυτό και εφόσον εξασφαλίζουν στατιστική συνέχεια θα μπορούσαμε να οριοθετήσουμε επιμέρους τοπικές αγορές εργασίας με κριτή-

ριο την οικονομική και κοινωνική συνοχή μιας περιοχής. Στη διάρκεια του χρόνου, οι όποιες γεωγραφικές οριοθετήσεις της αγοράς εργασίας επιδέχονται τροποποιήσεις σε σχέση με τη δημιουργία ή το κλείσιμο επιχειρήσεων, τη γενικότερη προσελκυστικότητα μιας περιοχής, τη βελτίωση ή επιδείνωση των μέσων μεταφοράς κ.λπ.¹⁸. Συνεπώς, η επιλογή μιας διοικητικής διαίρεσης (συνήθως αυτής του Νομού) για την οριοθέτηση τοπικών αγορών εργασίας αποδυναμώνει, σχετικά, την αποτελεσματικότητα των αποκεντρωμένων πολιτικών απασχόλησης.

Συμπερασματικά, η επιθυμητή μετάβαση από μια αποκέντρωση των εθνικών πολιτικών προς έναν περιφερειακό «από τα κάτω» σχεδιασμό και μια τοπική διαχείριση της απασχόλησης εξαρτάται από τη διάθεση των απαραίτητων πόρων, την οργανωτική συγκρότηση υπηρεσιών και φορέων σε περιφερειακό-τοπικό επίπεδο, αλλά και από την ευαισθητοποίηση των κοινωνικών πρωταγωνιστών της κάθε τοπικής κοινωνίας. Διαφαίνεται λοιπόν ότι, η εξυπηρέτηση του ευρύτερου στόχου της κοινωνικής συνοχής πραγματοποιείται καλύτερα στο επίπεδο της περιφέρειας κυρίως όσον αφορά στο σχεδιασμό πολιτικών καθώς και στο επίπεδο των τοπικών συστημάτων απασχόλησης σε ό,τι αφορά υλοποίηση παρεμβάσεων.

1.3. Αξιολόγηση πολιτικών απασχόλησης σε περιφερειακό-τοπικό επίπεδο

Το πρόβλημα της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων που σχεδιάζονται στο πλαίσιο πολιτικών απασχόλησης αντιμετωπίζεται με σκεπτικισμό από την κοινή γνώμη, ιδιαίτερα των τοπικών κοινωνιών που εμφανίζουν έντονες οικονομικές και κοινωνικές δυσλειτουργίες. Αν και τα διαθέσιμα κονδύλια για την εφαρμογή των πολιτικών απασχόλησης έχουν αυξηθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια, δεν έχει δημιουργηθεί ένας σαφής μηχανισμός αξιολόγησης σε εθνικό επίπεδο, γεγονός που αποτυπώθηκε και στη συζήτηση σχετικά με την αποτελεσματικότητα και τη δυνατότητα επίτευξης μετρήσιμων στόχων από τα μέχρι σήμερα εκπονηθέντα ΕΣΔΑ στην Ελλάδα¹⁹.

Γενικά αναγνωρίζεται ότι, βασικό κριτήριο αξιολόγησης των πολιτικών απασχόλησης, ιδιαίτερα σε τοπικό επίπεδο πρέπει να είναι ο στόχος της μείωσης της ανεργίας, μέσω της ενίσχυσης βιώσιμων δραστηριοτήτων και δημιουργίας θέσεων απασχόλησης σε συνδυασμό με εξειδικευμένες πολιτικές για προσδιορισμένες ομά-

δες-στόχους. Ωστόσο, η μακροοικονομική θεώρηση της αξιολόγησης των πολιτικών απασχόλησης επιβάλλει τη μέτρηση της επιπτώσής τους στη γενική ισορροπία της αγοράς εργασίας (προσφορά και ζήτηση, όγκος απασχόλησης, ποσοστό ανεργίας), καθώς και στην ενδογενή συμβολή στο σύνολο της οικονομίας μιας περιοχής ή και της χώρας. Τέλος, η αξιολόγηση των πολιτικών απασχόλησης πρέπει να αναφέρεται στις επιπτώσεις στη διάρθρωση της αγοράς εργασίας (π.χ. κατανομή των θέσεων απασχόλησης και ανεργίας ανάμεσα σε νέους και εργαζομένους μεγαλύτερης ηλικίας), καθώς επίσης και σε ποιοτικότερες εκφάνσεις της (π.χ. συνολική αύξηση των ποιοτικών χαρακτηριστικών του εργατικού δυναμικού μέσω της κατάρτισης). Τα αποτελέσματα των πολιτικών απασχόλησης μπορούν να παρακολουθούνται με δύο μεθοδολογικές προσεγγίσεις:

- μία συγκυριακή αξιολόγηση (βραχυχρόνια) που αφορά στα αποτελέσματα των πολιτικών στην αγορά εργασίας σε ετήσια βάση
- και μία μακροοικονομική αξιολόγηση (μεσοπρόθεσμη) που λαμβάνει υπόψη τα άμεσα αποτελέσματα των πολιτικών στην οικονομία στο σύνολό της²⁰.

Με βάση τις παραπάνω θεωρήσεις, θα μπορούσε εναλλακτικά να δομηθεί ένα σύστημα των πολιτικών απασχόλησης που να δομείται στο περιφερειακό επίπεδο και να συντίθεται στο εθνικό. Η προσέγγιση αυτή αναμένεται να κερδίζει ολοένα και περισσότερο έδαφος λόγω της τάσης αποκέντρωσης των πολιτικών απασχόλησης και της υλοποίησης ολοκληρωμένων παρεμβάσεων καταπολέμησης της ανεργίας σε τοπικό επίπεδο. Χαρακτηριστικά αναφέρεται, η πιλοτική μέθοδος αξιολόγησης σε τοπικό επίπεδο της επίπτωσης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης (προγράμματα NEE, ΝΘΕ, Stage), η οποία θα μπορούσε να επεκταθεί στο σύνολο των νομών της χώρας, ώστε να δίνεται η δυνατότητα συγκριτικής αξιολόγησης στο εσωτερικό της ελληνικής επικράτειας²¹.

Κατά αυτόν τον τρόπο, για τις ανάγκες μιας συνεκτικής μεθοδολογίας των ΠΕΣΔΑ, είναι αναγκαίο να ληφθεί υπόψη ένα διαρθρωμένο σύνολο δεικτών στοχοθέτησης και αξιολόγησης. Αυτοί οι δείκτες είναι σχετικοί με τα ζητήματα και τις αδυναμίες των τοπικών συστημάτων απασχόλησης και είναι άμεσα ελέγξιμοι, δηλαδή προσδιορίζονται ποσοτικά μέσα από το συνδυασμό στοιχείων που υφίστανται και είναι προσβάσιμα και διαχειρίσιμα, μέσω των αρμόδιων τοπικών φορέων και υπηρεσιών. Στο παράρτημα που επι-

συνάπτεται στο παρόν άρθρο, παρατίθεται ο σκελετός ενός προτεινόμενου συστήματος δεικτών για την παρακολούθηση ποσοτικών στόχων και για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των ΠΕΣΔΑ.

2. Μεθοδολογία σχεδιασμού και υλοποίησης ενός ΠΕΣΔΑ

Αξιοποιώντας την πρόσφατη εμπειρία από το σχεδιασμό ενός ΠΕΣΔΑ για την Περιφέρεια Κεντρική Μακεδονίας²² οι συγγραφείς του παρόντος άρθρου παραθέτουν συνοπτικά τη μεθοδολογία που ακολουθήθηκε, καθώς και την προτεινόμενη δομή και λειτουργία του ΠΕΣΔΑ. Το ΠΕΣΔΑ αποτελεί στην ουσία εξειδίκευση σε περιφερειακό επίπεδο των κατευθυντήριων γραμμών του ΕΣΔΑ σε συνδυασμό με τους στόχους που πρέπει να επιτύχει η χώρα με βάση την αναθεωρημένη Στρατηγική της Λισσαβόνας, υπό το γενικότερο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Απασχόλησης, για:

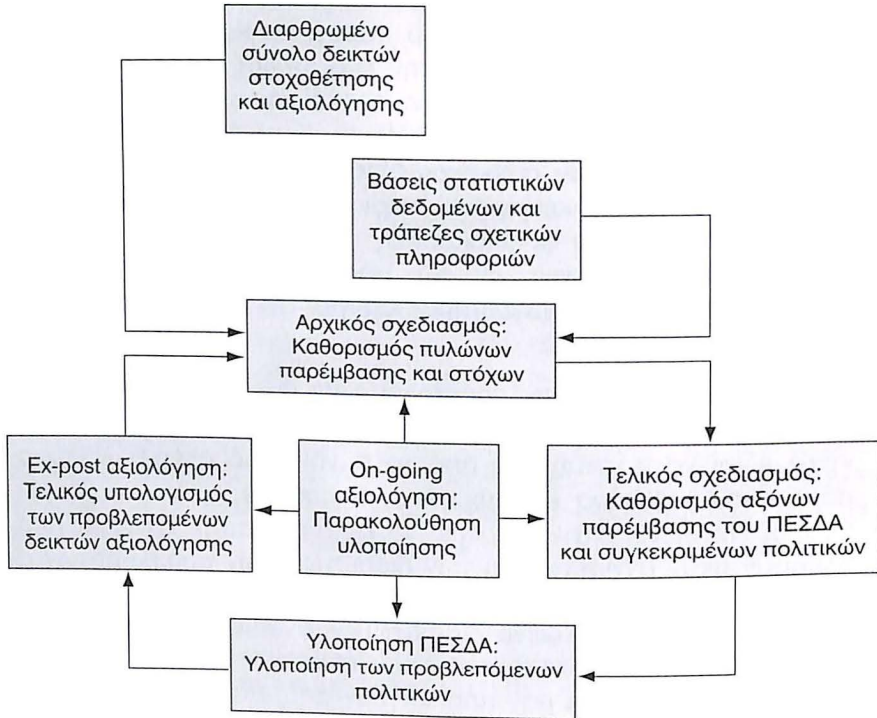
- Πλήρη απασχόληση,
- Ποιότητα στην εργασία και υψηλή παραγωγικότητα,
- Κοινωνική συνοχή και ενσωμάτωση.

Αρχικό σημείο εκκίνησης της όλης ανάλυσης αποτέλεσε η συγκέντρωση όλων των ποσοτικών και ποιοτικών δεδομένων των τοπικών οικονομιών και των τοπικών συστημάτων απασχόλησης που αναπτύσσονται στη γεωγραφική περιοχή της Περιφέρειας της Κεντρικής Μακεδονίας και σε σύγκριση με τα αντίστοιχα μεγέθη που εμφανίζει η εθνική οικονομία²³. Στη βάση αυτών των στοιχείων εκπονήθηκε μελέτη υφιστάμενης κατάστασης και ανάδειξης των μεσοπρόθεσμων προοπτικών για την Περιφέρεια, όπου βέβαια καταβλήθηκε ιδιαίτερη προσπάθεια ώστε η διάρθρωση της εν λόγω μελέτης να διαπνέεται συνολικά από τη γεωγραφική διάσταση, αλλά και από την ανάλυση της λειτουργίας κατατμημένων συστημάτων απασχόλησης. Με άλλα λόγια, όλες οι επιμέρους αναφορές σε φαινόμενα και προβλήματα που σχετίζονται με την απασχόληση στην εν λόγω Περιφέρεια γίνονταν κάθε φορά για συγκεκριμένες ομάδες επαγγελματιών και κλάδους οικονομικής δραστηριότητας, καθώς και για συγκεκριμένους Νομούς και Δήμους. Αυτή η εξειδικευμένη αναφορά σε συγκεκριμένες κατηγορίες κλά-

δων, ειδικοτήτων και οριοθετημένων γεωγραφικών περιοχών χαρακτηρίζει και το επόμενο στάδιο του σχεδιασμού, το οποίο αφορά στον προσδιορισμό των προς επίτευξη στόχων για την επόμενη προγραμματική περίοδο. Αφού καθορίστηκαν οι γενικότεροι πυλώνες δράσης²⁴, σύμφωνα με την ευρωπαϊκή, την εθνική, αλλά κυρίως και με την περιφερειακή κοινωνική και πολιτική πραγματικότητα, οι τιθέμενοι στόχοι, οι οποίοι ομαδοποιήθηκαν ανά πυλώνα δράσης, αφορούσαν συγκεκριμένες κατηγορίες του ανθρωπίνου δυναμικού και συγκεκριμένες περιοχές. Σε αυτό το σημείο αξίζουν να αναφερθούν οι ακόλουθες αρχές ως προς τον τρόπο προσδιορισμού και διαχείρισης των προς επίτευξη στόχων, και οι οποίες θεωρούνται κρίσιμης σημασίας για την αποτελεσματικότητά του σχεδιασμού:

- Οι υιοθετούμενοι στόχοι πρέπει να είναι *άμεσα ελέγξιμοι*. Συνεπώς, πέρα από τον ποσοτικό προσδιορισμό τους, εξίσου σημαντικό είναι να προκύπτουν από το συνδυασμό στοιχείων, τα οποία είναι *διαθέσιμα* και *εύκολα αξιοποιήσιμα*.
- Οι υιοθετούμενοι στόχοι πρέπει να είναι *ουσιαστικοί* και να αποβλέπουν στην αντιμετώπιση των διαπιστωμένων προβλημάτων απασχόλησης. Με άλλα λόγια, πρέπει να προσανατολίζονται σε επίλυση των προηγούμενα διαπιστωμένων προβλημάτων της περιοχής και των δυσλειτουργιών του συγκεκριμένου συστήματος απασχόλησης, και να μην προκύπτουν από μια έντεχνη προσπάθεια διευκόλυνσης της μέλλουσας αξιολόγησης ή προεξόφλησης της επιτυχίας της πολιτικής που θα εφαρμοσθεί.
- Οι υιοθετούμενοι στόχοι πρέπει να είναι *ρεαλιστικοί*. Δηλαδή, θα πρέπει να προκύπτουν, αφού έχουν ληφθεί υπόψη τα κοινωνικοοικονομικά δεδομένα και οι προοπτικές, τόσο της συγκεκριμένης περιφερειακής-τοπικής περιοχής και του συγκεκριμένου συστήματος απασχόλησης στο οποίο αφορούν. Επίσης, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι συνθήκες των ευρύτερων γεωγραφικών ενοτήτων, στο βαθμό που αυτές πιστεύεται ότι επηρεάζουν την περιφέρεια αναφοράς.
- Τέλος, οι υιοθετούμενοι στόχοι πρέπει να είναι *εξειδικευμένοι*. Υπενθυμίζοντας τις αρχικές θεωρητικές μας αναφορές στην πολυδιάστατη κατάτμηση της καλούμενης αγοράς εργασίας και στην προτιμητέα χρήση του όρου τοπικό σύστημα απασχόλησης, η θέσπιση συγκεκριμένων ποσοτικών στόχων έχει ουσία μόνο όταν γίνεται για συγκεκριμένες περιοχές και πληθυσμιακές ομάδες.

Διάγραμμα 2
Σύστημα Σχεδιασμού και Υλοποίησης ΠΕΣΔΑ



Στο επόμενο στάδιο η ομάδα σύνταξης του ΠΕΣΔΑ προχώρησε στον καθορισμό των προτεινόμενων συγκεκριμένων αξόνων παρέμβασης για την επόμενη προγραμματική περίοδο, όπως αυτοί κατανεμήθηκαν σε κάθε έναν από τους τέσσερις πυλώνες δράσης, που διαμορφώθηκαν κατά το προηγούμενο στάδιο σχεδιασμού του ΠΕΣΔΑ.

Για τον προσδιορισμό αυτών των αξόνων αξιοποιήθηκαν τα συμπεράσματα από την ποσοτική και ποιοτική ανάλυση των υποστημάτων απασχόλησης της Περιφέρειας και οι επιμέρους στόχοι που διατυπώθηκαν, η σχετική διεθνής βιβλιογραφία σχετικά με το περιεχόμενο των ενεργών πολιτικών απασχόλησης, καθώς και οι εμπειρίες από ανάλογες πρακτικές στην ευρωπαϊκή και ελληνική πολιτική σκηνή, αλλά και στην ίδια την Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας σε προηγούμενες περιόδους. Και εδώ είναι απόλυτα ευδιάκριτη η διαφοροποιημένη προσέγγιση, προσαρμοσμένη στις ιδι-

αίτερες απαιτήσεις διαφορετικών κλάδων και ειδικοτήτων και διαφορετικών τοπικών συστημάτων απασχόλησης: για κάθε έναν άξονα, πέρα από το πεδίο παρέμβασης, διαμορφώνονται ενδεικτικές ενέργειες, ωφελούμενες πληθυσμιακές ομάδες (ομάδες στόχοι) αλλά και οι συγκεκριμένοι ποσοτικοί στόχοι (από πού τέθηκαν στο προηγούμενο στάδιο) που εξυπηρετούνται με αυτές τις ενέργειες.

Τέλος συντάχθηκε ένα διαρθρωμένο σύνολο δεικτών στοχοθέτησης και αξιολόγησης των παρεμβάσεων που προβλέπονται στο ΠΕΣΔΑ, προκειμένου να εκτιμηθεί η αποτελεσματικότητά τους.

Οι συγκεκριμένες αναφορές, μαζί με τις θεσμικές προτάσεις της επόμενης ενότητας αποτελούν μια ολοκληρωμένη πρόταση για τη λειτουργία ενός μηχανισμού που θα είναι σε θέση να σχεδιάσει αποτελεσματικά και να υλοποιήσει επιτυχώς ένα Περιφερειακό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση σε περιφερειακό-τοπικό επίπεδο. Το διάγραμμα 2 περιγράφει ουσιαστικά αυτήν την πρόταση δίνοντας μια σχηματική απεικόνιση της δομής και της κυκλικής ανατροφοδοτούμενης λειτουργίας ενός συστήματος σχεδιασμού και υλοποίησης ΠΕΣΔΑ.

3. Η δομή του ΠΕΣΔΑ στην περιφέρεια Κ. Μακεδονίας: ένα πιλοτικό παράδειγμα

Στο τρίτο μέρος του άρθρου θέλουμε να προβάλουμε προτάσεις και εργαλεία για μια πιο συγκεκριμένη περιγραφή του τρόπου εφαρμογής της προαναφερόμενης γενικής μεθοδολογίας. Για το σκοπό αυτό θα βασιστούμε στη συζήτηση για τη δομή και λειτουργία του υπό εξέλιξη ΠΕΣΔΑ στην Περιφέρεια Κ. Μακεδονίας. Οι λόγοι που προέκυψε η ανάγκη μιας περιφερειακά ολοκληρωμένης πολιτικής απασχόλησης στην εν λόγω περιφέρεια, δίνοντάς μας τη δυνατότητα να αναφερθούμε σε αυτήν ως ένα πιλοτικό παράδειγμα, σχετίζονται με τα χαρακτηριστικά της περιοχής, τα κυριότερα των οποίων είναι²⁵:

- Το ποσοστό απασχόλησης κυμαίνεται σε χαμηλότερα επίπεδα από το μέσο όρο της χώρας (57% έναντι του 59,6%), ενώ μειωμένος εμφανίζεται και ο ρυθμός αύξησης της απασχόλησης τη δεκαετία 1994-2004.
- Η μερική απασχόληση παρόλο που συγκεντρώνει το 15,6% των μερικών απασχολουμένων της χώρας, δεν εμφανίζεται τόσο

διαδεδομένη όσο σε άλλες περιφέρειες, αφού συμμετέχει μόνο κατά 4,4% στο σύνολο των απασχολουμένων της Περιφέρειας Κ. Μακεδονίας, τη στιγμή που στις περιφέρειες Δυτικής Μακεδονίας και Κρήτης η μερική απασχόληση κυμαίνεται σε 7,1% και 7,0% αντίστοιχα.

- Η μισθωτή εργασία εμφανίζει το δεύτερο υψηλότερο ποσοστό στη χώρα (62%), μετά την Περιφέρεια Αττικής, ενώ αντίθετα μειωμένη είναι η συμμετοχή των αυτοαπασχολουμένων χωρίς προσωπικό (23,5%).
- Η γυναικεία απασχόληση σημείωσε σημαντική αύξηση σε όλες τις μορφές της απασχόλησης, με εξαίρεση την παραδοσιακή μορφή των συμβοηθούντων και μη αμειβόμενων, όπου καταγράφηκε μείωση, γεγονός που σημαίνει την ενίσχυση των εγχρήματων και κυρίως των έμμισθων μορφών εξαρτημένης εργασίας.
- Παρόλα αυτά η γυναικεία εργασία πλήρους και αορίστου χρόνου εξακολουθεί να κυμαίνεται σε χαμηλότερα επίπεδα από το αντίστοιχο μέγεθος στο σύνολο της χώρας (32,9% στην Περιφέρεια κεντρικής Μακεδονίας έναντι του εθνικού μέσου όρου 43,9%).
- Η ανεργία διατηρείται σε υψηλότερα επίπεδα από το μέσο όρο της χώρας, καταλαμβάνοντας την 5η θέση στην περιφερειακή κατάταξη και πλήττοντας κυρίως τις γυναίκες.
- Η μακροχρόνια ανεργία αποτελεί ένα ακόμη χαρακτηριστικό της περιφερειακής αγοράς εργασίας, αφού οι μακροχρόνια άνεργοι αποτελούν το 56,8% του συνόλου των ανέργων.

Στο πλαίσιο της μελέτης που εκπονήθηκε για τη σύνταξη του ΠΕΣΣΔΑ υπάρχει μια αναλυτική διερεύνηση των παραπάνω ποιοτικών και ποσοτικών χαρακτηριστικών της «αγοράς εργασίας» στην περιοχή, σε σύγκριση και με το σύνολο της χώρας. Η ανάλυση εμβαθύνει σε επίπεδο Νομού και αναδεικνύει τις τοπικές ιδιαιτερότητες βοηθώντας στη θέσπιση εύστοχων και ρεαλιστικών στόχων²⁶. Βασικό κριτήριο για την επιλογή παράθεσης του ΠΕΣΣΔΑ της Κ. Μακεδονίας ως υπόδειγμα αποτελεί το γεγονός ότι η περιοχή παρουσιάζει πολυμορφία χαρακτηριστικών στην αγορά εργασίας που προσιδιάζουν στον εθνικό μέσο όρο, γεγονός που δικαιολογείται πλήρως, αν αναλογιστεί κανείς τη συμμετοχή του Πολεοδομικού Συγκροτήματος Θεσσαλονίκης στη διαμόρφωση των περιφερειακών δεικτών.

Συνεχίζοντας την ανάλυσή μας, είναι σημαντικό να παρουσιαστεί η δομή του ΠΕΣΣΔΑ σε συνδυασμό με τους στόχους που εξυπηρετεί, καθώς και οι συσχετίσεις μεταξύ των διαφόρων φορέων

που εμπλέκονται στην υλοποίησή του, λαμβάνοντας υπόψη ότι το ΠΕΣΔΑ αποτελεί ένα νέο μίγμα της πολιτικής απασχόλησης. Το νέο αυτό μίγμα πολιτικής απαιτεί την ενίσχυση του ρόλου που διαδραματίζεται από τις τοπικές και περιφερειακές αρχές, καθώς και των συνεργατικών σχέσεων με τους κοινωνικούς εταίρους, όπως επαγγελματικές ενώσεις, συνδικαλιστικές οργανώσεις, εκπαιδευτικά ιδρύματα, και διάφορους δημόσιους φορείς που ασχολούνται με την απασχόληση, ΜΚΟ, οργανισμοί της κοινωνίας των πολιτών.

Η διαμόρφωση του ΠΕΣΔΑ προτείνεται να αποτελεί αρμοδιότητα του Περιφερειακού Συμβουλίου κάθε περιφέρειας, στο οποίο θα αποτελέσει αντικείμενο εισήγησης και διεξοδικής συζήτησης. Ο διοικητικός φορέας, ο οποίος θα συντάξει το βασικό κείμενο και θα έχει την ευθύνη για την κατά καιρούς επικαιροποίησή του είναι η ΔΙΣΑ (Διεύθυνση Σχεδιασμού και Ανάπτυξης) της Γ.Γ. Περιφέρειας Κ. Μακεδονίας και ειδικότερα το προτεινόμενο προς ίδρυση Τμήμα Πολιτικών Απασχόλησης. Τέλος, η διαβούλευση μεταξύ των κοινωνικών εταίρων και των φορέων και υπηρεσιών του δημοσίου και η επεξεργασία των επιμέρους προτάσεων και ενεργειών θα υλοποιηθεί στο πλαίσιο του περιφερειακού κοινωνικού διαλόγου, ο οποίος θα οργανωθεί θεσμικά και θα αναπτυχθεί από την προτεινόμενη υπό ίδρυση Περιφερειακή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή²⁷.

Επίσης, οι προϋποθέσεις διαμόρφωσης της στρατηγικής και της διαχείρισης της υλοποίησης του ΠΕΣΔΑ απαιτούν ολιστική και ολοκληρωμένη προσέγγιση σε όλα τα στάδια: σχεδιασμός, διαχείριση, παρακολούθηση, επισκόπηση, αξιολόγηση και εξισορρόπηση μέσω διορθωτικών παρεμβάσεων στο σχέδιο δράσης. Ο αρχικός έλεγχος (baseline audit) που διεξήχθη κατά τη διάρκεια του σχεδίου υπογράμμισε την έλλειψη τέτοιων δομών στην Κεντρική Μακεδονία και, συνεπώς, τον κίνδυνο στον οποίο βρέθηκε η συλλογική προσπάθεια προς ένα αποτελεσματικό σύνολο πολιτικών απασχόλησης. Υπό την έννοια αυτή, οι προϋποθέσεις επιτυχούς σχεδιασμού και εφαρμογής ενός ΠΕΣΔΑ περιλαμβάνουν ένα σύνολο προτάσεων για τη δημιουργία θεσμικά κατοχυρωμένων δομών.

Αρχικά, κυρίαρχη θέση στον πυρήνα των συνεργαζομένων δομών ενός ΠΕΣΔΑ θα πρέπει να καταλαμβάνει ένας μηχανισμός παρακολούθησης της περιφερειακής αγοράς εργασίας, συμπληρωματικός προς το ΠΑΕΠ και την ΕΣΥΕ, που είναι το Περιφερειακό Παρατηρητήριο Απασχόλησης (ΠΠΑ). Οι περιφέρειες μέχρι σήμερα αξιοποιούν ως βασικές πηγές στατιστικών στοιχείων και μελετών σε θέματα απασχόλησης που προέρχονται από το ΠΑΕΠ και την ΕΣΥΕ. Ωστόσο, σοβαρές ελλείψεις παρουσιάζονται στις ενδοπερι-

φερειακές προσεγγίσεις και στις αναλύσεις ποιοτικών χαρακτηριστικών των περιφερειακών αγορών εργασίας. Τα Παρατηρητήρια, σύμφωνα με την ευρωπαϊκή εμπειρία, κατέχουν ιδιαίτερη θέση ως προς τη διευκόλυνση στη λήψη των αποφάσεων, γεγονός που τα διακρίνει από άλλες ερευνητικές δομές, διότι οφείλουν να εξυπηρετούν τις συγκεκριμένες ανάγκες των κέντρων λήψεων αποφάσεων. Οι δομές αυτές καταδεικνύουν τις ανάγκες της περιφερειακής-τοπικής αγοράς εργασίας μέσω διαγνωστικών σε τοπικό επίπεδο, λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο των πτυχών ενός προβλήματος, ώστε να αναδείξουν τα σημεία ισορροπίας στη λύση του²⁸.

Η αποτελεσματική ανάπτυξη του ΠΕΣΔΑ βασίζεται στη χρήση ποιοτικών και ποσοτικών δεδομένων, μετρήσιμων στόχων και συγκριτικών σημείων αναφοράς (benchmarks), έτσι ώστε η ορθή παρακολούθηση και διαχείρισή του να είναι δυνατές. Το ΠΠΑ θα αναπληρώσει ένα σημαντικό κενό αναφορικά με τη συλλογή έγκαιρων και έγκυρων δεδομένων για θεμελιώδεις μετρήσεις και δείκτες σχετιζόμενους με την ανάπτυξη της Περιφερειακής Στρατηγικής Απασχόλησης, συμπεριλαμβανομένων των εισροών χρηματοδότησης και του αντίκτυπού τους.

Επίσης, προτείνεται η λειτουργία ενός περιφερειακού Φόρουμ Κοινωνικού Διαλόγου για την Απασχόληση, ως προϋπόθεση για τη συνεχή βελτίωση και χρονική αναθεώρηση του ΠΕΣΔΑ. Το Φόρουμ Κοινωνικού Διαλόγου αποτελείται βασικά από μια πολυφωνία κοινωνικών εταίρων και αρμόδιων φορέων που αξιολογεί περιοδικά το περιεχόμενο και την αποτελεσματικότητα των σχεδίων υπέρ της απασχόλησης. Στο Φόρουμ αντιπροσωπεύονται όλοι οι περιφερειακοί ενδιαφερόμενοι φορείς, συμπεριλαμβανομένων των πολιτικών, των περιφερειακών και τοπικών αρχών, των εργοδοτών και των συνδικαλιστικών φορέων. Η διαβούλευση μεταξύ των κοινωνικών εταίρων και των φορέων και υπηρεσιών του δημοσίου στο πλαίσιο του Φόρουμ Κοινωνικού Διαλόγου θα οργανώνεται θεσμικά και θα αναπτύσσεται από την Περιφερειακή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΠΟΚΕ), η οποία έχει επίσης προταθεί να ιδρυθεί στο πλαίσιο της ανάπτυξης του Κοινωνικού Διαλόγου σε περιφερειακό επίπεδο.

Τέλος, προτείνεται μία νέα οργανωτική μονάδα στη δομή της περιφερειακής αρχής: η Μονάδα Συντονισμού Πολιτικών Απασχόλησης εντός της Διεύθυνσης Σχεδιασμού και Ανάπτυξης που θα επιφορτιστεί με την κατάρτιση του ΠΕΣΔΑ και τις διαδικασίες επικύρωσής του από την Περιφερειακή ΟΚΕ και το Περιφερειακό Συμβούλιο.

Ως προς το περιεχόμενο του ΠΕΣΔΑ αυτό δομείται σε πυλώνες δράσης στο εσωτερικό των οποίων αναπτύσσονται άξονες παρέμβασης και ενδεικτικές ενέργειες. Στην πιλοτική εφαρμογή της Περιφέρειας Κ. Μακεδονίας, η δομή αυτή διαμορφώνεται ως εξής:

Πίνακας 1
Δομή ΠΕΣΔΑ Κ. Μακεδονίας

Πυλώνας δράσης	Άξονες παρέμβασης
Α. Βελτίωση της συμμετοχής στην απασχόληση και καταπολέμηση της ανεργίας – «νέα κοιτάσματα» απασχόλησης.	<ol style="list-style-type: none"> Υποστήριξη της δημιουργίας και κάλυψης νέων και βιώσιμων θέσεων απασχόλησης. Ενίσχυση επιχειρηματικότητας. Διενέργεια στοχευμένων διαρθρωτικών επενδυτικών παρεμβάσεων. Πολιτικές ενίσχυσης της κλαδικής ανταγωνιστικότητας. Πολιτικές ενίσχυσης της μακροοικονομικής ανταγωνιστικότητας. Διάδοση των τεχνολογιών και ενίσχυση της καινοτομίας.
Β. Ενίσχυση της ποιότητας και της παραγωγικότητας της εργασίας.	<ol style="list-style-type: none"> Ενημέρωση και κινητοποίηση των εργοδοτών. Βελτίωση των συνθηκών εργασίας.
Γ. Ανάπτυξη ανθρωπίνου δυναμικού: Προσαρμοστικότητα – δεξιότητες – κατάρτιση.	<ol style="list-style-type: none"> Δράσεις ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας της επαγγελματικής κατάρτισης. Αρχική επαγγελματική κατάρτιση. Συνεχιζόμενη επαγγελματική κατάρτιση. Επιχειρηματικός διαφωτισμός.
Δ. Κοινωνική συνοχή και ενσωμάτωση.	<ol style="list-style-type: none"> Κοινωνική ενσωμάτωση δημογραφικά προσδιορισμένων πληθυσμιακών ομάδων στο κοινωνικοοικονομικό γίγνεσθαι. Κοινωνική ενσωμάτωση εθνολογικά και κοινωνικά προσδιορισμένων πληθυσμιακών ομάδων στο κοινωνικοοικονομικό γίγνεσθαι. Μείωση του ποσοστού της μακροχρόνιας ανεργίας (άνω των 12 μηνών).

4. Συμπεράσματα

Στο παρόν άρθρο, έγινε επισκόπηση της θεωρητικής συζήτησης που αφορά στο βασικό δίλημμα μεταξύ της αποκέντρωσης εθνικών πολιτικών απασχόλησης ή της ανάπτυξης περιφερειακής πολιτικής απασχόλησης με προσέγγιση από τη βάση προς την κορυφή (bottom up). Καθώς αναδείχθηκαν τα πλεονεκτήματα της δεύτερης εναλλακτικής επιλογής, παρουσιάστηκε η περιπτωσιακή μελέτη ενός ειδικού Περιφερειακού Σχεδίου Δράσης για την Απασχόληση στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας. Στο δεύτερο και το τρίτο κεφάλαιο της εργασίας αναπτύχθηκε η μεθοδολογία σχεδιασμού και υλοποίησης ενός ΠΕΣΣΔΑ, καθώς και οι καίριες προσαρμογές στην ισχύουσα δομή της περιφερειακής διοίκησης και στις απαραίτητες συνεργασιακές σχέσεις με τους τοπικούς εταίρους. Μαζί με τους δείκτες στοχοθέτησης και το σύστημα παρακολούθησης-αξιολόγησης (βλ. παράρτημα), τα παραπάνω αποτελούν μια ολοκληρωμένη πρόταση για το σχεδιασμό, την υλοποίηση και την αξιολόγηση ενός καλά προσανατολισμένου και συνεπώς στοχοθετημένου ΠΕΣΣΔΑ, το οποίο μπορεί να αποφέρει μετρήσιμα αποτελέσματα.

Το ευρύτερο πλαίσιο επιτυχίας ενός τέτοιου εγχειρήματος πρέπει να λάβει υπόψη μία σειρά από ζητήματα και προϋποθέσεις που θα συμβάλλουν περαιτέρω στην αποτελεσματικότητα μιας bottom up περιφερειακής πολιτικής απασχόλησης.

Κατά πρώτο λόγο, μικρές χώρες στην Ευρωπαϊκή Ένωση όπως η Ελλάδα αντιμετωπίζουν προβλήματα αποτελεσματικής οριοθέτησης του περιφερειακού διοικητικού τους χάρτη, γεγονός που όντως έχει αντίκτυπο στην ικανότητα παραγωγής, προσαρμογής και διαχείρισης πολιτικών σε περιφερειακό επίπεδο και δεν ευνοεί τις αποκεντρωμένες πολιτικές. Το ζητούμενο στη συγκεκριμένη περίπτωση είναι η θεσμική υιοθέτηση μιας περιφερειακής αποκέντρωσης σε συνδυασμό με την επιλογή του βέλτιστου γεωγραφικού μεγέθους της ελληνικής περιφέρειας.

Η επιτυχία ενός ΠΕΣΣΔΑ εξαρτάται επίσης, από μια σειρά θεσμικών προσαρμογών που θεωρούνται απαραίτητες, όπως αποτυπώθηκαν στο παρόν άρθρο (Τμήμα Συντονισμού Πολιτικών Απασχόλησης στη Δ/νση Σχεδιασμού και Ανάπτυξης των Περιφερειών, Περιφερειακή ΟΚΕ, υπό την εποπτεία της οποίας θα λειτουργεί Φόρουμ Κοινωνικού Διαλόγου, ανάπτυξη Περιφερειακού Παρατηρητηρίου Απασχόλησης). Η μη εξασφάλιση έστω και μίας από τις προαναφερθείσες θεσμικές προσαρμογές ουσιαστικά αποτελεί α-

νασταλτικό παράγοντα και εμπόδιο στην εφαρμογή του ΠΕΣΔΑ, καθώς απειλείται η συνεκτικότητα και η αλληλοσυμπλήρωση των λειτουργιών που καλείται να επιτελέσει κάθε θεσμός.

Επιπλέον, συμπληρωματικά προς τη λειτουργία του κεντρικού μηχανισμού παρακολούθησης της ελληνικής αγοράς εργασίας (ΠΑΕΠ) πρέπει να λειτουργήσουν τα επιμέρους Περιφερειακά Παρατηρητήρια Απασχόλησης, ως συμπληρωματικοί μηχανισμοί στα κέντρα λήψης αποφάσεων για τις περιφερειακές πολιτικές απασχόλησης. Η συμβολή του Περιφερειακού Παρατηρητηρίου Απασχόλησης έγκειται επίσης και στην παρακολούθηση του συνόλου των παρεμβάσεων στο γεωγραφικό χώρο μιας περιφέρειας, ανεξάρτητα από την πηγή χρηματοδότησης, γεγονός που επιτρέπει τον αποτελεσματικότερο σχεδιασμό της περιφερειακής πολιτικής απασχόλησης.

Με την υιοθέτηση των παραπάνω θεσμοθετημένων δομών επιτυγχάνεται υψηλός βαθμός κοινωνικής συναίνεσης στον προγραμματισμό για την περιφερειακή πολιτική απασχόλησης, ενώ παράλληλα αναβαθμίζονται οι υπηρεσίες σχεδιασμού, ώστε να αποτελέσουν αντίβαρο ορθολογικών επιλογών σε σχέση με τις μέχρι τώρα κυρίαρχες υπηρεσίες χρηματοδότησης πολιτικών απασχόλησης.

Η διαφαινόμενη ενεργοποίηση του νομοθετικού πλαισίου του Εθνικού Συστήματος Σύνδεσης Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης με την Απασχόληση (ΕΣΣΕΕΚΑ), κατά τη γνώμη μας, πρέπει να λάβει υπόψη το βασικό δίλημμα που πραγματεύτηκε το παρόν άρθρο, ώστε να αντιμετωπιστούν προβλήματα ασύγχρονων διαδικασιών αποκέντρωσης στη σχέση εκπαίδευσης - κατάρτισης - απασχόλησης.

Όσον αφορά τα όρια άσκησης των περιφερειακών πολιτικών απασχόλησης εκτιμάται ότι αυτά μπορούν να διευρυνθούν και στο επίπεδο των εργασιακών σχέσεων. Και αυτό γιατί σύμφωνα και με τις τελευταίες συζητήσεις για την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ ασφάλειας της εργασίας και ευελιξίας, η επιχείρηση μεταβάλλεται σταδιακά από μία κλειστού τύπου μονάδα σε ένα κοινό επιχειρησιακό σύνδεσμο μεταξύ των ανθρωπίνων πόρων που ευρύτερα απορροφά²⁹, ο οποίος δέχεται σαφείς αλληλεπιδράσεις από το γύρω περιβάλλον, ακόμη και όταν πρόκειται για την ποιότητα της εργασίας των απασχολουμένων. Στο πλαίσιο αυτό, η διαχείριση της ευελιξίας και της ασφάλειας-ποιότητας της εργασίας σε γεωγραφικά οριοθετημένο επίπεδο μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο ακόμη και των Συλλογικών Συμβάσεων Εργασίας, προάγοντας τη λογική των νέων συλλογικών συμφερόντων εργασίας, που απομακρύνονται σταδιακά από τις εθνικές ρυθμίσεις (π.χ. κλαδικές

ΣΣΕ), έτσι όπως διαμορφώνονται μέσα σε ένα τοπικό παραγωγικό σύστημα με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά.

Τέλος, στο πλαίσιο συγκρότησης του ΠΕΣΔΑ, οι ολοκληρωμένες παρεμβάσεις σε τοπικό επίπεδο πρέπει να στηρίζονται στη δημιουργία τοπικών εταιρικών σχέσεων διαμορφωμένων από τα κάτω προς την κορυφή, με μη δεσμευτική οριοθετημένη διάρθρωση, καθοδηγούμενη από την κεντρική διοίκηση, ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι τοπικές ιδιαιτερότητες και να ενθαρρύνονται οι τοπικές πρωτοβουλίες.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: Προτεινόμενο σύστημα δεικτών για θέσπιση ποσοτικών στόχων και για αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των ΠΕΣΔΑ

Περιγραφικοί δείκτες σε επίπεδο Νομού

1ος Τομέας παρακολούθησης:

Χαρακτηριστικά ανθρωπίνου δυναμικού

- Κατανομή πληθυσμού σε εργάσιμη ηλικία ως προς: το φύλο, τις ηλικιακές ομάδες, το εκπαιδευτικό επίπεδο.
- Κατανομή εργατικού δυναμικού ως προς: το φύλο, τις ηλικιακές ομάδες, το εκπαιδευτικό επίπεδο, τις ομάδες ατομικών επαγγελμάτων, κλάδο προηγούμενης απασχόλησης.

2ος Τομέας παρακολούθησης: Χαρακτηριστικά απασχόλησης

- Κατανομή υφιστάμενων θέσεων εργασίας σε κάθε κλάδο οικονομικής δραστηριότητας ως προς: το φύλο, τις ηλικιακές ομάδες, το εκπαιδευτικό επίπεδο, τις ομάδες ατομικών επαγγελμάτων.
- Κατανομή κοινοποιημένων κενών θέσεων εργασίας σε κάθε κλάδο οικονομικής δραστηριότητας ως προς: το εκπαιδευτικό επίπεδο, τις ομάδες ατομικών επαγγελμάτων.
- Κατανομή κοινοποιημένων απολύσεων σε κάθε κλάδο οικονομικής δραστηριότητας ως προς: το εκπαιδευτικό επίπεδο, τις ομάδες ατομικών επαγγελμάτων.

3ος Τομέας παρακολούθησης: Ανεργία και υποαπασχόληση

- Κατανομή ανέργων (δηλωμένων στον ΟΑΕΔ) ως προς: το φύλο,

τις ηλικιακές ομάδες, το εκπαιδευτικό επίπεδο, τις ομάδες ατομικών επαγγελματιών, κλάδο προηγούμενης απασχόλησης, μέση διάρκεια ανεργίας.

- Διάρκεια ανεργία σε ημέρες όλων των ανέργων ως προς το σύνολο των ανέργων.
- Δείκτες μερικής απασχόλησης:
- % μερικώς απασχολουμένων ως προς το σύνολο των απασχολουμένων,
- % ακούσιας μερικής απασχόλησης ως προς το σύνολο των απασχολουμένων,
- μέσος όρος των ωρών απασχόλησης εβδομαδιαίως ανά κλάδο οικονομικής δραστηριότητας.

4ος Τομέας παρακολούθησης: Αμοιβή εργασίας

- Μέσοι ονομαστικοί μισθοί ανά: Φύλο, ηλικιακή ομάδα, εκπαιδευτικό επίπεδο, ομάδα ατομικών επαγγελματιών, κλάδο απασχόλησης.
- Μέσο μηνιαίο έμμεσο κόστος θέσης εργασίας ανά κλάδο: εργοδοτικές ασφαλιστικές εισφορές, εισφορές υπέρ τρίτων (π.χ. ΛΑΕΚ).

5ος Τομέας παρακολούθησης: Ποιοτικά χαρακτηριστικά προγραμματιζόμενων και πραγματοποιημένων δράσεων και ενεργειών (τα ακόλουθα καταγράφονται για κάθε προγραμματική περίοδο)

- Κατανομή πόρων ανά φορέα και πηγή χρηματοδότησης,
- βαθμός τήρησης του χρονικού προγραμματισμού ανά ενέργεια του κάθε άξονα παρέμβασης,
- πραγματικός χρόνος υλοποίησης/προγραμματισμένος χρόνος υλοποίησης,
- βαθμός τήρησης του οικονομικού προϋπολογισμού ανά ενέργεια του κάθε άξονα παρέμβασης,
- πραγματικό κόστος/προϋπολογιζόμενο κόστος,
- ποιοτικά δεδομένα και πληροφορίες, όπως συμπεράσματα μελετών και δημοσιογραφικών δημοσιευμάτων που σχετίζονται άμεσα με τις εξελίξεις στην τοπική αγορά εργασίας και τις εφαρμοζόμενες πολιτικές.

Επαγωγικοί δείκτες σε επίπεδο Νομού

1η κατηγορία επαγωγικών δεικτών: Ανεργία και υποαπασχόληση

- Ποσοστό ανεργίας.
- Καταγεγραμμένοι άνεργοι ως προς εργατικό δυναμικό (συνολικά, ανά φύλο, ηλικιακή ομάδα και ομάδα ατομικών επαγγελματιών).

- Ποσοστό εποχιακής ανεργίας.
- Ποσοστό κυκλικής ανεργίας.
- Ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας (συνολικά, ανά φύλο, ηλικιακή ομάδα και ομάδα ατομικών επαγγελματιών).
- Ποσοστό εκούσιας ανεργίας (συνολικά, ανά φύλο, ηλικιακή ομάδα και ομάδα ατομικών επαγγελματιών).
- Ποσοστό υποαπασχόλησης.
- Ποσοστό ακούσιας υποαπασχόλησης.

2η κατηγορία επαγωγικών δεικτών: Προοπτική του ημιαυτόνομου συστήματος απασχόλησης (ΗΣΑ)

- Δείκτης καθαρών νέων θέσεων (συνολικά, ανά κλάδο, φύλο, ηλικιακή ομάδα και ομάδα ατομικών επαγγελματιών).
- Ζωτικότητα του ΗΣΑ: Σύνολο καταγεγραμμένων προσλήψεων ως προς σύνολο καταγεγραμμένων απολύσεων (συνολικά, ανά κλάδο, φύλο, ηλικιακή ομάδα και ομάδα ατομικών επαγγελματιών).
- Δυναμικότητα του ΗΣΑ: Λόγος του «ρυθμού δημιουργίας νέων θέσεων» εργασίας ως προς τον «ρυθμό απολύσεων» (συνολικά και ανά κλάδο).
- Δείκτης πίεσης στην αγορά εργασίας: Σύνολο ανέργων ως προς το σύνολο των κενών θέσεων εργασίας
- Δημιουργία απασχόλησης σε τομείς υψηλής τεχνολογίας (ΤΥΤ): Νέες θέσεις σε ΤΥΤ ως προς το σύνολο των νέων θέσεων εργασίας

3η Κατηγορία επαγωγικών δεικτών: Κοινωνικές επιπτώσεις

- Εξέλιξη μέσου πραγματικού μισθού (συνολικά, ανά κλάδο, φύλο, ηλικιακή ομάδα και ομάδα ατομικών επαγγελματιών).
- Δείκτης πόλωσης της εργασίας: Ποσοστό νοικοκυριών με τουλάχιστον έναν άνεργο ενήλικα.
- Δείκτης εξάρτησης πληθυσμού.

Σημειώσεις

1. Vernieres M., *Formation Emploi. Enjeu economique et social*, Editions Cujas, Paris, 1993.
2. Gambier D. and Vernieres M., *Le marche du travail*, Economica, Paris, 1982.

3. Kerr C., «The Balkanization of Labor Markets», στο: E. Wight Bakke (επιμ.), *Labor Mobility and Economic Opportunity*, 1954 και Doeringer P. and Piore M., *Internal labor Markets and Manpower Analysis*, 1971.
4. Gazier B., *Economie du travail et de l'emploi*, Precis Dalloz, Paris, 1992.
5. Gambier D. and Vernieres M., *Le marche du travail*, Economica, Paris, 1982.
6. Mauro P., Prasad E. and Spilinger A., *Perspectives on Regional Unemployment in Europe*, IMF Occasional Paper 177, Washington, 1999· Duranton G. and V. Monastiriotis, «Mind the Gaps: The Evolution of Regional Earnings Inequalities in the UK 1982-1997», *Journal of Regional Science* 42, 2002, σελ. 219-256· Borjas G., «Ethnicity, "Neighbourhoods and Human Capital Externalities"», *American Economic Review* 85, 1995, σελ. 365-389· OECD, *Redefining Territories - The Functional Regions*, OECD Paris, 2002.
7. Ζαρωτιάδης Γρ. και Σταμπουλής Μ., *De la Fuente and Dome-nech* (2001), 2002· Calvo-Armengol and Zenou, 2002· Fernandez, Castilla and Moore, 2000· Montgomery, 1991· OECD, 2001· Bowles, Gintis and Osborne, 2001.
8. Η ζητούμενη ποσότητα εργασίας αποτελεί συνεπαγόμενο μέγεθος, δεδομένου ότι το όφελος για αυτούς που την ζητούν ουσιαστικά υφίσταται μόνο όταν διατεθεί το παραγόμενο προϊόν. Ταυτόχρονα μια σειρά από θεωρητικές υποθέσεις που προσεγγίζουν πιο αποτελεσματικά την πραγματικότητα της παραγωγικής διαδικασίας και άρουν την αρχή της φθίνουσας οριακής παραγωγικότητας της εργασίας διαμορφώνουν συναρτήσεις ζήτησης εργασίας με πολύ διαφορετική εικόνα. Από την άλλη, υπάρχει πληθώρα σχετικών αναφορών σε ζητήματα που προκύπτουν από την αδυναμία των εργοδοτών να γνωρίζουν εξ αρχής τα ποιοτικά χαρακτηριστικά των προσλαμβανομένων, με αποτέλεσμα τη δημιουργία συνθηκών ακαμψίας (MacLeod and Malkomson 1993).
9. Αρκεί να αναλογισθεί κανείς ότι η μεταβολή των πραγματικών απολαβών δεν προκαλεί απαραίτητα πάντα ανάλογες μεταβολές στην προσφορά εργασίας: είναι τουλάχιστον εξίσου λογικό να υποθέσει κανείς για παράδειγμα ότι η μείωση του πραγματικού μισθού μπορεί να επιφέρει αύξηση της προσφερόμενης εργασίας ώστε να συμπληρωθεί το απαραίτητο εισόδημα.
10. Colletis G., Courlet C. and Pecquer B., *Les systemes industriels localises en Europe*, IREPD, Grenoble, 1991.
11. Rousier N., *Ville et emploi*, The International Institute for the Urban Environment, 1997.
12. Δημουλάς Κ., «Τα προγράμματα των Ολοκληρωμένων Παρεμβάσεων και τα Χαρακτηριστικά των ανέργων», *Ενημέρωση* 94, Απρίλιος 2003.
13. Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Πιερίας, *Πραγματογνωμοσύνη για την εφαρμογή προγράμματος Ολοκληρωμένης Παρέμβασης Ανέργων στο Νομό Πιερίας*, Κατερίνη, 2006.
14. Η εν λόγω μελέτη ανατέθηκε από τη Διεύθυνση Έρευνας, Μελετών

και Στατιστικής (DARES) του Γαλλικού Υπουργείου Απασχόλησης και πραγματοποιήθηκε το 2001 από το ερευνητικό κέντρο CERVL, σε συνεργασία με το CEREQ και το Ινστιτούτο Δημόσιας Οικονομίας (IDEP). Στηρίζεται σε 141 συνεντεύξεις που πραγματοποιήθηκαν σε εθνικό επίπεδο (διοίκησης) και στις Περιφέρειες Aquitaine, Rhone - Alpes, Provence - Alpes - Cote d'Azur. Στο εσωτερικό αυτών των τριών Περιφερειών, έρευνες πεδίου πραγματοποιήθηκαν σε διαφορετικούς τύπους ζωνών: βιομηχανικές, αγροτικές, αστικές.

15. Οι συγγραφείς του παρόντος άρθρου προέβηκαν σε μια ανάλογη αξιολόγηση του σχεδιασμού και της υλοποίησης δράσεων πολιτικής απασχόλησης στην Ελλάδα στο άρθρο «Πολιτικές Απασχόλησης και Κατάρτισης στο πλαίσιο Ολοκληρωμένης Παρέμβασης για Ανέργους - Εμπειρίες από την εφαρμογή στο Νομό Ιωαννίνων» (Μ. Σταμπουλή και Γρ. Ζαρωτιάδης, 2004).

16. *Plan National d'Action pour l'emploi pour 1999 et bilan du plan 1998*, La Documentation française, Paris, 1999.

17. Patrice C., «L'apport de la géographie à la relation Formation - Emploi», *Revue Formation - Emploi* 84, La Documentation française, Octobre - Décembre 2003.

18. Baumet F., «Approches du marché du travail et grandes agglomérations: l'exemple de l'Île-de-France», *Formation - Emploi*, Paris, Décembre 1992.

19. Σταμπουλής Μ. και Ζαρωτιάδης Γρ., *Πολιτικές απασχόλησης και κατάρτισης στο πλαίσιο Ολοκληρωμένης Παρέμβασης για ανέργους. Εμπειρίες από την Εφαρμογή στο Νομό Ιωαννίνων*, Εργασία 2005, Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρωπίνου Δυναμικού/Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα, 2005, σελ. 291-305.

20. DARES, *La politique de l'emploi*, Editions La Decouverte, Paris, 1997.

21. Παρατηρητήριο Απασχόλησης - Ερευνητική Πληροφορική Α.Ε., *Ανάπτυξη πιλοτικού συστήματος αξιολόγησης μέτρων πολιτικών απασχόλησης σε τοπικό επίπεδο*, Αθήνα, 2005.

22. Το ΠΕΣΔΑ εκπονήθηκε στο πλαίσιο του project «Τοπικές Στρατηγικές για την Απασχόληση και Καινοτομία στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας», το οποίο ολοκληρώθηκε το Μάρτιο του 2006.

23. Αξίζει δε να σημειωθεί η δυσκολία που αντιμετώπισαν οι συντάκτες της μελέτης, καθώς έπρεπε να λάβουν πολλές φορές υπόψη στοιχεία και πληροφορίες για το ίδιο ζήτημα, τα οποία όμως προέρχονταν από διαφορετικές πηγές και συχνά παρουσίαζαν ανακολουθίες. Το γεγονός αυτό οδηγεί άβιαστα στην αναγνώριση της ανάγκης λειτουργίας Περιφερειακών Παρατηρητηρίων Απασχόλησης.

24. Στη συγκεκριμένη περίπτωση του ΠΕΣΔΑ της Κεντρικής Μακεδονίας αυτοί ήταν οι εξής: 1) Βελτίωση της Συμμετοχής στην Απασχόληση και Καταπολέμηση της Ανεργίας - «Νέα Κοιτάσματα» Απασχόλησης, 2) Ενίσχυση της Ποιότητας και της Παραγωγικότητας της Εργασίας, 3) Ανάπτυξη

Ανθρωπίνου Δυναμικού: Προσαρμοστικότητα - Δεξιότητες - Κατάρτιση, 4) Κοινωνική Συνοχή και Ενσωμάτωση.

25. Πηγή: ΠΑΕΠ ΑΕ, Επετηρίδα Αγοράς Εργασίας, Περιφέρειες και Νομοί 2005.

26. Δυστυχώς ο περιορισμός του παρόντος άρθρου δεν επιτρέπει μια έστω συνοπτική παρουσίαση των συμπερασμάτων, παρά μόνο την παραπομπή στο περιεχόμενο της ίδιας της μελέτης.

27. Σημειώνεται ότι μέχρι σήμερα, παρατηρείται θεσμικό κενό κοινωνικού διαλόγου στο περιφερειακό επίπεδο σε αντίθεση με το αντίστοιχο εθνικό (ΟΚΕ) και τοπικό (Νομαρχιακή ΟΚΕ), παρά το γεγονός της συγκέντρωσης σημαντικών πόρων και αρμοδιοτήτων σε επίπεδο περιφέρειας.

28. Bertrand H., Hillau B. and Richard A., «L'expertise en region: entre legitime de la connaissance et utilite pour l'action», *Formation Emploi*, 84, Paris, 2003, σελ. 11-25.

29. Κουκιάδης Ι., «Τα δικαιώματα εργασίας στις νέες παραγωγικές σχέσεις», *Επιθεώρηση Εργασιακών Σχέσεων* 43, Αθήνα, 2006.

Βιβλιογραφία

- Baumet F., *Approches du marche du travail et grandes agglomerations: l'exemple de l'Île-de-France*, Formation - Emploi, Paris, Decembre 1992.
- Bertrand H., Hillau B. and Richard A., «L'expertise en region: entre legitime de la connaissance et utilite pour l'action», *Formation Emploi* 84, Paris, 2003, σελ. 11-25.
- Borjas G., «Ethnicity, "Neighbourhoods and Human Capital Externalities"», *American Economic Review* 85, 1995, σελ. 365-389.
- Bowles S., Gintis H. and Osborne M., «The Determinants of Earnings: A Behavioural Approach», *Journal of Economic Literature* 39, 2001, σελ. 1137-1176.
- Calvo-Armengol A. and Zenou Y., Job-Matching, «Social Network and Word-of Mouth Communication», *CEPR working paper 2797*, 2002, www.cepr.org.
- Colletis G., Courlet C. and Pecquer B., *Les systemes industriels localises en Europe*, IREPD, Grenoble, 1991.
- DARES, *La politique de l'emploi*, Editions La Decouverte, Paris, 1997.
- De la Fuente A. and Domenech R., «Schooling Data, Technological Diffusion and the Neoclassical Model», *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 2001, σελ. 323-327.
- Doeringer B.P. and Piore J.M., *Internal labor Markets and Manpower Analysis*, 1971.
- Duranton G. and Monastiriotis V., «Mind the Gaps: The Evolution of Re-

- gional Earnings Inequalities in the UK 1982-1997», *Journal of Regional Science* 42, 2002, σελ. 219-256.
- Fernandez R.M., Castilla E.J. and Moore P., «Social Capital at Work: Networks and Employment at a Phone Center», *American Journal of Sociology* 105, 2000, σελ. 1288-1354.
- Gambier D. and Vernieres M., *Le marche du travail*, Economica, Paris, 1982.
- Gazier B., *Economie du travail et de l'emploi*, Precis Dalloz, Paris, 1992.
- Kerr C., «The Balkanization of Labor Markets», στο: E. Wight Bakke (επιμ.), *Labor Mobility and Economic Opportunity*, 1954.
- MacLeod W.B. and Malkomson J.M., «Wage Premiums and Profit Maximization in Efficiency Wage Models», *European Economic Review* 37, 1993.
- Marchand M. and Pestieau P., «Should Employment Policy making be entrusted to Regions?», *Regional Science and Urban Economics* 17, 1987, σελ. 357-365.
- Mauro P., Prasad E. and Spilinger A., «Perspectives on Regional Unemployment in Europe», *IMF Occasional Paper* 177, Washington, 1999.
- Montgomery D., «Social Networks and Labour Markets Outcomes: Towards an Economic Analysis», *American Economic Review* 81, 1991, σελ. 1408-1418.
- OECD, «The Well-Being of Nations: The Role of Human and Social Capital», *OECD Educations and Skills* 5, 2001.
- OECD, *Redefining Territories - The Functional Regions*, OECD, Paris, 2002.
- Overman H.G. and Puga D., «Regional Unemployment Clusters across Europe's regions and countries», *Economic Policy*, April 2002, σελ. 117-147.
- Patrice C., «L'apport de la geographie a la relation Formation - Emploi, Revue Formation - Emploi», *La Documentation francaise* 84, Octobre - Decembre 2003.
- Plan National d'Action pour l'emploi pour 1999 et bilan du plan 1998*, La Documentation francaise, Paris, 1999.
- Puga D., «European Regional Policies in Light of Recent Location Theories», *Journal of Economic Geography* 2, 2002, σελ. 373-406.
- Rousier N., *Ville et emploi*, The International Institute for the Urban Environment, 1997.
- Vernieres M., *Formation Emploi. Enjeu economique et social*, Editions Cujas, Paris, 1993.
- Δημουλάς Κ., «Τα προγράμματα των Ολοκληρωμένων Παρεμβάσεων και τα Χαρακτηριστικά των ανέργων», *Ενημέρωση* 94, Απρίλιος 2003.
- Κουκιάδης Ι., «Τα δικαιώματα εργασίας στις νέες παραγωγικές σχέσεις», *Επιθεώρηση Εργασιακών Σχέσεων* 43, Αθήνα, 2006.
- Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Πιερίας, *Πραγματογνωμοσύνη για την εφαρμο-*

- γή προγράμματος Ολοκληρωμένης Παρέμβασης Ανέργων στο Νομό Πιερίας, Κατερίνη, 2006.
- Παρατηρητήριο Απασχόλησης - Ερευνητική Πληροφορική Α.Ε., *Ανάπτυξη πιλοτικού συστήματος αξιολόγησης μέτρων πολιτικών απασχόλησης σε τοπικό επίπεδο*, Αθήνα, 2005.
- Παρατηρητήριο Απασχόλησης - Ερευνητική Πληροφορική Α.Ε., *Επετηρίδα Αγοράς Εργασίας. Περιφέρειες και Νομοί 2005*, Αθήνα, 2005.
- Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, *Περιφερειακό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση στην Κεντρική Μακεδονία*, Θεσσαλονίκη, 2005.
- Σταμπουλής Μ. και Ζαρωτιάδης Γρ., *Αγορά Εργασίας: Θεσμοί και Πολιτικές: Τοπικές στρατηγικές απασχόλησης και ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού - Εμπειρίες από τη συγκρότηση τοπικών συμφώνων απασχόλησης στη Βόρειο Ελλάδα*, Επετηρίδα Εργασίας 2002, Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρωπίνου Δυναμικού/Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα, 2002, σελ 53-65.
- Σταμπουλής Μ. και Ζαρωτιάδης Γρ., *Πολιτικές απασχόλησης και κατάρτισης στο πλαίσιο Ολοκληρωμένης Παρέμβασης για ανέργους. Εμπειρίες από την Εφαρμογή στο Νομό Ιωαννίνων*, Εργασία 2005, Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρωπίνου Δυναμικού/Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα, 2005, σελ. 291-305.

